Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CRUZ VILLALÓN
ippreżentati fis-16 ta' Mejju 2013[1]

Kawża C-280/11 PIl-Kunsill tal-Unjoni Ewropeavs

Access Info Europe

"Appell — Regolament Nru 1049/2001 — Dritt ta' aċċess għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni — Azzjoni tal-Kunsill fil-'kapaċità leġiżlattiva' tiegħu — Nota tas-Segretarju Ġenerali tal-Kunsill dwar proposti ppreżentati fil-kuntest tar-reviżjoni tal-istess Regolament (KE) Nru 1049/2001 — Ċaħda tal-informazzjoni dwar l-identità tal-Istati Membri awturi tal-proposti"

1. Dan l-appell iqajjem il-kwistjoni dwar jekk il-Kunsill skont id-dispożizzjoni tar-Regolament Nru 1049/2001[2], dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, jistax jiċħad l-informazzjoni dwar l-identità tal-Istati Membri li ppreżentaw emenda fil-kuntest ta' proċedura leġiżlattiva ta' reviżjoni, preċiżament, tal-imsemmi regolament.

2. Fis-sentenza tagħha tat-22 ta' Marzu 2011, Access Info Europe vs Il-Kunsill,[3] il-Qorti Ġenerali ddeċidiet il-kwistjoni fin-negattiv, li ta lok għal dan l-appell min-naħa tal-Kunsill, u b'hekk il-Qorti tal-Ġustizzja ngħatat l-opportunità li żżid il-ġurisprudenza tagħha dwar l-eċċezzjoni għall-aċċess għal dokumenti stabbilita fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001.

3. Iktar konkretament, din il-kawża toffri lill-Qorti tal-Ġustizzja l-opportunità li tippreċiża, għall-ewwel darba, l-isforz partikolari ta' trasparenza li r-Regolament Nru 1049/2001 jitlob mingħand l-istituzzjonijiet meta dawn jaġixxu mhux biss fil-kuntest tal-kapaċità leġiżlattiva tagħhom – bħal ma kien il-każ fil-kawża L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill –[4], iżda wkoll fil-kuntest stess ta' proċedura leġiżlattiv.

I – Il-kuntest ġuridiku

4. Il-premessa 6 tar-Regolament Nru 1049/2001 tipprovdi li ġej:

"Għandu jingħata aċċess akbar għad-dokumenti f'każi fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kapaċitajiet leġiżlattivi tagħhom, inklużi każi fejn jaġixxu skont setgħat delegati, filwaqt li fl-istess ħin tinżamm l-effettività tal-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet tal-istituzzjonijiet. Sa fejn ikun possibbli, dawn id-dokumenti għandhom ikunu aċċessibbli direttament."

1 — Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 — Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-30 ta' Mejju 2001, dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 3, p. 331).

3 — Kawża T-233/09.

4 — Sentenza tal-1 ta' Lulju 2008, Kawżi magħquda C-39/05 P u C-52/05 P (Ġabra p. I-4723). Id-dokument inkwistjoni għalhekk kien opinjoni tas-servizz legali tal-Kunsill b'riferiment għal proposta ta' direttiva tal-Kunsill stess. Għaldaqstant, dan huwa dokument ta' natura interna u preliminari għal proċedura leġiżlattiva.

5. Skont l-Artikolu 1(a) tal-imsemmi regolament dan għandu l-għan "li jfisser il-prinċipji, kondizzjonijiet u limiti minħabba raġunijiet ta' interess pubbliku jew privat, li jirregolaw l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, il-Kunsill u l-Kummissjoni [...] previsti fl-Artikolu 255 tat-Trattat tal-KE sabiex jiġi żgurat l-akbar aċċess għal dokumenti".

6. Skont l-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001, "[a]ċċess għad-dokument li fih opinjonijiet għall-użu intern bħala parti minn deliberazzjoni u konsultazzjonijiet preliminarji fl-istituzzjoni kkoncernat għandu jiġi rifjutat anke wara li tittieħed id-deċiżjoni jekk l-iżvelar tad-dokument serjament idgħajjef il-proċess tat-teħid ta' deċiżjonijiet tal-istituzzjoni, jekk m'hemmx interess pubbliku akbar fl-iżvelar tiegħu".

II – Sfond

7. Access Info Europe (AIE) hija assoċjazzjoni stabbilita f'Madrid (Spanja) li fit-3 ta' Marzu 2008 talbet lill-Kunsill, skont ir-Regolament Nru 1049/2001, aċċess għal nota tas-26 ta' Novembru 2008 indirizzata mis-Segretarjat Ġenerali tiegħu lill-"grupp ta' ħidma" stabbilit mill-Kunsill fil-kuntest tar-reviżjoni tar-Regolament tiegħu Nru 1049/2001. L-imsemmija nota (iktar 'il quddiem id-"dokument mitlub") tiġbor id-diversi proposti għal emenda jew ta' redazzjoni mill-ġdid ikkomunikati minn diversi Stati Membri, identifikati fl-istess nota, fil-laqgħa tal-grupp ta' ħidma tal-25 ta' Novembru 2008.

8. Fis-17 ta' Diċembru 2008, il-Kunsill ikkonċeda lill-applikant aċċess parzjali għad-dokument mitlub, u elimina r-riferimenti għall-identità tal-Istat Membru awtur ta' kull proposta. Sabiex jiġġustifika r-rifjut tiegħu li jikkomunika din l-informazzjoni, il-Kunsill indika li l-iżvelar tagħha kien jippreġudika b'mod serju l-proċess tat-teħid ta' deċiżjonijiet, u ma kienx meħtieġ minħabba interess pubbliku ikbar, li effettivament kien jippermetti l-applikazzjoni tal-eċċezzjoni għad-dritt ta' aċċess għal dokumenti stabbilita fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001.

9. Din id-deċiżjoni ġiet ikkonfermata permezz ta' deċiżjoni tas-26 ta' Frar 2009 (iktar 'il quddiem, id-"deċiżjoni kkontestata").

10. Għandu jittieħed inkunsiderazzjoni minn issa li verżjoni sħiħa tad-dokument mitlub ġiet żvelata fl-istess ġurnata li ġie adottat (26 ta' Novembru 2008) mill-organizzazzjoni "Statewatch" fis-sit internet tagħha. Dan l-iżvelar ma kien awtorizzat bl-ebda mod mill-Kunsill, li jsostni li ma kienx jaf bih fil-mument li adotta d-deċiżjoni kkontestata.

11. AIE ppreżentat rikors għall-annullament tal-imsemmija deċiżjoni kkontestata quddiem il-Qorti Ġenerali.

III – Is-sentenza tal-Qorti Ġenerali

12. Ir-rikors għal annullament ġie deċiż permezz tas-sentenza tat-22 ta' Marzu 2011. Filwaqt li tfakkar il-prinċipji li jirregolaw l-aċċess għal dokumenti (punti 55 sa 58), il-Qorti Ġenerali tibda billi tiddikjara li l-eċċezzjoni għall-aċċess hija ġġustifikata biss jekk l-interess protett mill-eċċezzjoni jkun konkretament u effettivament affettwat (punti 59 u 60).

13. Filwaqt li applikat l-imsemmija prinċipji għall-kawża inkwistjoni, il-Qorti Ġenerali eżaminat ir-raġunijiet invokati mill-Kunsill sabiex jiġġustifika ċ-ċaħda għall-aċċess. Fl-ewwel lok, tikkunsidra t-tnaqqis tal-marġni ta' manuvra tad-delegazzjoni tal-Istati Membri jekk il-pożizzjoni tagħhom fil-ħidma preparatorja ssir pubblika, peress li dan jista' jirriżulta fi pressjonijiet min-naħa tal-opinjoni pubblika li jistgħu jnaqqsu l-libertà tad-delegazzjonijiet. F'dan ir-rigward, il-Qorti Ġenerali twieġeb li l-prinċipju ta' leġittimità demokratika jimplika r-responsabbiltà għall-atti proprji, speċjalment fil-kuntest ta' proċedura leġiżlattiva (punti 68 sa 74).

14. Fit-tieni lok, il-Qorti Ġenerali tiċħad li n-natura preliminari tad-diskussjonijiet pendenti hija determinanti sabiex jiġi evalwat riskju ta' preġudizzju għall-proċess deċiżjonali (punti 75 u 76).

15. Sussegwentement, is-sentenza appellata tiċħad li tista' tittieħed inkunsiderazzjoni n-natura partikolarment sensittiva tal-proposti magħmula mid-delegazzjonijiet tal-Istati Membri. Dawn huma proposti ta' reviżjoni tar-Regolament Nru 1049/2001 li jaqgħu b'mod naturali fl-andament tal-proċedura leġiżlattiva demokratika u li l-kontenut tagħhom huwa pubbliku, u dak li huwa diskuss huwa biss l-opportunità li ssir magħrufa l-identità tal-awturi ta' dawn il-proposti (punti 77 u 78).

16. Fir-raba' lok, il-Qorti Ġenerali tiċħad l-argument li t-tul mhux normali tal-proċedura ta' reviżjoni tar-Regolament Nru 1049/2001 huwa dovut għad-diffikultajiet ikkawżati mill-iżvelar mhux awtorizzat tad-dokumenti ta' ħidma (punt 79).

17. Fl-aħħar nett, u anki f'relazzjoni mal-iżvelar mhux awtorizzat, il-Qorti Ġenerali ssostni li wara dan l-iżvelar il-Kunsill ippubblika dokument fejn, minbarra li espona l-proposta ta' emenda tar-Regolament, wera l-identità tad-delegazzjonijiet (punti 82 u 83).

IV – L-appell

18. Fil-31 ta' Mejju 2012 il-Kunsill ippreżenta appell kontra s-sentenza tal-Qorti Ġenerali.

19. L-appell huwa bbażat fuq tliet aggravji.

20. Permezz tal-ewwel aggravju l-Kunsill isostni li kien hemm allegat ksur tal-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Skont il-Kunsill, il-Qorti tal-Ġustizzja ma kkunsidratx b'mod ibbilanċjat id-drittijiet u l-interessi kunfliġġenti.

21. It-tieni aggravju jirreferi għall-allegat ksur tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam tal-aċċess. Skont il-Kunsill, il-Qorti Ġenerali kellha tieħu inkunsiderazzjoni d-duttrina li tippermetti li jiġu invokati raġunijiet ta' ordni ġenerali sabiex tiġi miċħuda l-pubblikazzjoni ta' ċerti kategoriji ta' dokumenti.

22. It-tielet aggravju, li jirreferi għal allegat żball ta' liġi, huwa kompost minn tliet partijiet. Fl-ewwel lok, huwa sostnut li l-Qorti Ġenerali talbet il-prova ta' dannu reali għall-interess protett mill-eċċezzjoni tal-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Fit-tieni lok, huwa allegat li s-sentenza appellata ma ħaditx inkunsiderazzjoni l-importanza tal-istat tad-diskussjonijiet sabiex tevalwa r-riskju ta' preġudizzju gravi għat-teħid ta' deċiżjoni li jista' jkollu l-iżvelar tal-identitajiet tad-delegazzjonijiet. Fit-tielet u l-aħħar lok, il-Kunsill isostni li ma tteħditx inkunsiderazzjoni n-natura sensittiva tad-dokument mitlub.

V – Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

23. Dehru u ppreżentaw l-osservazzjonijiet bil-miktub tagħhom AIE, il-Gvern Ċek, dak Spanjol u dak Grieg, kif ukoll il-Parlament Ewropew, u l-AIE ippreżentat ir-replika tagħha għall-interventi tal-Parlament Ewropew u tal-Gvern Ċek u dak Spanjol u l-Kunsill ippreżenta r-replika tiegħu għall-intervent tal-Parlament Ewropew.

24. Fis-seduta tal-21 ta' Frar 2013 dehru l-Kunsill, AIE, il-Gvern Ċek, dak Spanjol, dak Franċiż u dak Grieg u l-Parlament Ewropew.

25. Fir-rigward tal-ewwel aggravju, il-Kunsill, sostnut mill-Gvern Ċek, dak Spanjol, dak Franċiż u dak Grieg, isostni li l-Qorti Ġenerali tat importanza eċċessiva lill-prinċipju ta' trasparenza għad-dannu tar-rekwiżiti marbuta mal-prinċipju ta' effettività tal-proċedura leġiżlattiva tal-Kunsill, li jirrikjedi flessibbiltà kbira sabiex l-Istati Membri jkunu jistgħu jibdlu l-pożizzjonijiet inizjali tagħhom, u b'hekk tiżdied il-possibbiltà li tintlaħaq pożizzjoni komuni. Fi kwalunkwe każ, skont il-Gvern Ċek, dak Franċiż u dan Spanjol, l-aċċess għall-kontenut sostantiv tad-dokument huwa biżżejjed sabiex jiggarantixxi diskussjoni demokratika, u għalhekk ma hijiex meħtieġa, għal dan il-għan, li tiġi żvelata l-identità tad-delegazzjonijiet. Għal dan AIE twieġeb li l-Kunsill, minn naħa, jirriproduċi l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja u, min-naħa l-oħra, jikkritika l-punti tas-sentenza appellata li sempliċement tapplika din il-ġurisprudenza. Fil-fehma tagħha, sostnuta mill-Parlament Ewropew, il-Qorti Ġenerali bbilanċjat b'mod adegwat l-interessi involuti.

26. Fir-rigward tat-tieni aggravju, il-Kunsill isostni, bl-appoġġ tal-Gvern Grieg, li r-raġunament tal-Qorti Ġenerali huwa inkompatibbli mal-ġurisprudenza, li tawtorizza l-invokazzjoni ta' kunsiderazzjonijiet ta' ordni ġenerali sabiex tiċħad l-aċċess għal kategoriji determinati ta' dokumenti. AIE, min-naħa tagħha, issostni li dan l-aggravju ma jirreferi espressament għal ebda punt konkret tas-sentenza appellata, u għalhekk huwa inammissibbli. Fi kwalunkwe każ, issostni, bl-appoġġ tal-Parlament Ewropew, li l-Kunsill fl-ebda mument ma ppreċiża liema hija l-preżunzjoni ġenerali li hija bbażata fuqha ċ-ċaħda tal-aċċess, mingħajr ma teżisti xi dispożizzjoni jew prinċipju kwalunkwe li jistgħu jkunu ta' bażi ta' preżunzjoni ta' kunfidenzjalità f'dan il-każ, speċjalment fil-każ ta' dokumenti li jagħmlu parti minn proċedura leġiżlattiv.

27. Fir-rigward tat-tielet aggravju, il-Kunsill, sostnut mill-Gvern Spanjol u dak Grieg, isostni (l-ewwel parti) li ntalab jagħti l-prova ta' dannu reali għall-interess protett mill-eċċezzjoni tal-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001, filwaqt li fil-fehma tiegħu huwa biżżejjed li juri r-riskju ta' dannu. AIE u l-Parlament Ewropew isostnu li l-Qorti Ġenerali ma talbitx il-prova ta' dannu reali, iżda limitat ruħha sabiex teżamina jekk, kif allega l-Kunsill stess, kienx hemm dannu reali għall-proċess minħabba l-iżvelar mhux awtorizzat tal-identità tad-delegazzjonijiet.

28. Il-Kunsill isostni wkoll, bl-appoġġ tal-Gvern Franċiż u dak Grieg (it-tieni parti), li ma tteħidx inkunsiderazzjoni l-istat fejn kienu waslu d-diskussjonijiet sabiex jiġi evalwat ir-riskju ta' dannu gravi li seta' jkollu l-iżvelar tal-identitajiet tad-delegazzjonijiet. Fil-fehma tiegħu, fil-fażijiet inizjali huwa neċessarju li dawn ikollhom marġni ta' negozzjazzjoni wiesa' sabiex ikunu jistgħu jiddibattu mingħajr il-pressjoni tal-pubbliku. Għal dan AIE twieġeb li l-argument huwa inammissbbli peress li ġie ppreżentat għall-ewwel darba fl-appell. Fi kwalunkwe każ, fil-fehma tagħha, it-trasparenza hija iktar neċessarja fl-ewwel fażijiet tal-proċedura, peress li d-dibattitu pubbliku jkun inutli jekk ikun jista' jsir biss meta d-delegazzjonijiet ikunu diġà laħqu kompromess. Barra minn hekk, l-identifikazzjoni tad-delegazzjonijiet ma għandhiex għalfejn tagħmilha iktar diffiċli għalihom li jibdlu l-pożizzjonijiet rispettivi tagħhom.

29. Fl-aħħar nett (it-tielet parti), il-Kunsill isostni li ma tteħditx inkunsiderazzjoni n-natura sensittiva tad-dokument mitlub. Din in-natura sensittiva tirriżulta mill-fatt li l-proposti tad-delegazzjonijiet kienu dwar l-eċċezzjonijiet għall-prinċipju ta' trasparenza li jiġi inkluż fir-Regolament il-ġdid, liema kwistjoni diġà ddeċidew dwarha l-qrati tal-Unjoni u li hija s-suġġett ta' dibattitu u ta' pressjoni min-naħa tal-opinjoni pubblika. Prova ta' din in-natura sensittiva huma d-diffikultajiet li qamu fil-proċedura ta' reviżjoni tar-Regolament, li damet minħabba s-suspetti mqajma fid-delegazzjonijiet minħabba l-iżvelar tal-informazzjoni mitluba, u li għamilha diffiċli ħafna għalihom li jiċċaqalqu mill-pożizzjonijiet inizjali tagħhom, li juri r-relevanza tar-rifjut tal-Kunsill li tiżvela l-informazzjoni. Min-naħa tagħha, AIE twieġeb li l-Qorti Ġenerali ma qalitx li huma "sensittivi" biss is-sitwazzjonijiet fejn ikun hemm inkwistjoni interess fundamentali tal-Unjoni jew tal-Istati Membri tagħha, u li f'dan il-każ, il-Kunsill ma mmotivax iċ-ċaħda tiegħu fid-dettall, li tirrigwarda, jerġa', mhux opinjoni legali, iżda sempliċi proposti għall-emendar ta' abbozz leġiżlattiv. Barra minn hekk, AIE tikkunsidra l-bqija ta' din il-parti tal-aggravju bħala inammissibbli peress li hija limitata għad-diskussjoni tal-evalwazzjoni tal-Qorti Ġenerali dwar in-natura sensittiva tal-informazzjoni. Fi kwalunkwe każ, AIE, bl-appoġġ

tal-Parlament Ewropew, tallega li huma proprja l-proċeduri leġiżlattivi li jqajmu d-dibattitu u jagħtu lok għal pressjoni, peress li huwa preċiżament dan li jimplikaw it-trasparenza u d-demokrazija. Fl-aħħar nett, AIE tiċħad li l-infiltrazzjonijiet kienu l-kawża tad-diffikultajiet tal-proċedura ta' reviżjoni tar-Regolament jew li kkważaw tibdil fil-metodu ta' ħidma.

VI – Kunsiderazzjonijiet

A – *L-aggravji*

30. Għalkemm l-appell huwa bbażat fuq tliet aggravji, ċertament dawn kollha jippreżentaw, b'tibdil minimu tal-perspettiva, argument wieħed: l-applikazzjoni żbaljata tal-eċċezzjoni prevista fl-Artikolu 4(2) tar-Regolament Nru 1049/2001.

31. Fil-fatt, fl-ewwel aggravju l-Qorti Ġenerali hija akkużata li kisret din id-dispożizzjoni billi ma bbilanċjatx korrettament id-drittijiet u l-interessi kunfliġġenti, jiġifieri, l-effettività tal-proċess deċiżjonali u d-dritt ta' aċċess għal dokumenti. Min-naħa tiegħu, it-tieni aggravju huwa bbażat fuq ksur tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fir-rigward tal-aċċess għal kategorija partikolari ta' dokumenti. Fl-aħħar nett, it-tielet aggravju jinvoka żball ta' liġi peress li l-Qorti Ġenerali ma ħaditx inkunsiderazzjoni karatteristiċi partikolari tad-dokument u peress li talbet li l-eċċezzjoni tal-Artikolu 4(3) teħtieġ prova partikolari.

32. Fil-fatt, kollox jiddependi minn jekk il-Qorti Ġenerali kellhiex raġun fl-interpretazzjoni tagħha tal-imsemmi Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Minkejja dan, ser insegwi l-formulazzjoni tal-appell fit-tliet aggravji ppreżentati, anki jekk xi kultant, meta jkun relevanti, għal raġunijiet ta' qosor, ser nagħmel riferimenti.

B – *Oġġezzjonijiet rigward l-ammissibbiltà ta' xi aggravji*

33. Mingħajr ma waslet sabiex titlob formalment l-inammissibbiltà tagħhom, AIE osservat li xi aggravji jistgħu jkunu inammissibbli minħabba nuqqas ta' preċiżjoni fl-indikazzjoni tal-punti kritiċi tas-sentenza appellata. Dan huwa l-każ tal-ewwel żewġ aggravji, li permezz tagħhom, skont AIE, il-Kunsill sempliċement għamel kritika ġenerali tas-sentenza tal-Qorti Ġenerali, mingħajr ma rrefera espressament għall-punti konkreti tad-deċiżjoni. Min-naħa l-oħra, fir-rigward tat-tieni parti tat-tielet aggravju, AIE ssostni li l-Kunsill, minn naħa, ma ppreċiżax fhiex jikkonsistu l-partijiet speċifiċi tal-proċedura tiegħu ta' teħid ta' deċiżjonijiet, u barra minn hekk, tressaq issa għall-ewwel darba l-argument ta' bdil ta' pożizzjoni tad-delegazzjoni matul il-proċedura deċiżjonali. Barra minn hekk, AIE ssostni wkoll li f'ċertu sens l-ebda argument tal-Kunsill ma jimplika t-talba li l-Qorti tal-Ġustizzja tevalwa mill-ġdid il-fatti kif argumentati fl-istanza, b'mod partikolari fir-rigward tal-evalwazzjoni tan-natura sensittiva tad-dokument mitlub u r-raġunijiet possibbli li jistgħu jiġġustifikaw tul mhux normali tal-proċedura leġiżlattiva fis-seħħ.

34. Minkejja dan, peress li, kif għadni kemm għidt, it-tliet aggravji huma essenzjalment wieħed, naħseb li l-ebda wieħed ma għandu jiġi ddikjarat inammissibbli. Huwa biżżejjed, li jiġu indikati nuqqasijiet fl-argumenti li jew tqajmu issa għall-ewwel darba jew inkella, jippresupponu evalwazzjoni mill-ġdid tal-fatti li jmur kontra s-sens kollu tal-appell.

C – *Fuq il-mertu*

1. L-ewwel aggravju

35. Il-Kunsill isostni, fl-ewwel lok, li s-sentenza appellata kisret l-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001 peress li l-Qorti Ġenerali ma bbilanċjatx b'mod xieraq id-drittijiet u l-interessi kunfliġġenti.

36. Il-kritika tal-Kunsill hija bbażata essenzjalment fuq il-fatt li l-Qorti Ġenerali tat prevalenza lill-prinċipju ta' trasparenza meta mqabbel mal-prinċipju ta' effettività fil-proċess ta' teħid ta' deċiżjoni tal-Kunsill, u ma rrikonoxxietx il-fatt li tali proċess jeħtieġ il-garanzija ta' marġni ta' negozzjazzjoni li hija inkompatibbli mal-grad ta' trasparenza mitlub mill-Qorti Ġenerali.

37. It-tweġiba għal dan l-ewwel aggravju teħtieġ ċerti kunsiderazzjonijiet ta' prinċipju relatat mal-proċess deċiżjonali tal-Kunsill meta dan jaġixxi fil-kapaċità leġiżlattiva tiegħu. Il-fatt li l-Kunsill jipparteċipa għal proċess ta' natura leġiżlattiva dejjem jaffettwa l-*modus operandi* tiegħu, li fil-fatt huwa dak ta' istituzzjoni integorvernattiva.

a) Il-Kunsill fl-eżerċizzju tal-"kapaċità leġiżlattiva" tiegħu

38. Il-fatti tal-każ inkwistjoni jmorru lura għal qabel id-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Lisbona, li jsaħħaħ ir-rwol "leġiżlattiv" tal-Kunsill bħala korp li storikament huwa l-ġeneratur eċċellenti tad-dritt tal-Unjoni. Għaldaqstant, dan ma huwiex każ ta' applikazzjoni tal-Artikolu 289 TFUE, li issa jiddefinixxi fhiex "tikkonsisti" l-proċedura leġiżlattiva u f'liema każijiet, għalhekk, l-istituzzjonijiet jaġixxu fir-rwol leġiżlattiv. Konsegwentement, din ma għadhiex kwistjoni li fuqha l-istituzzjonijiet stess ma għandhom l-ebda kapaċità ta' evalwazzjoni u lanqas waħda li tiddependi mit-tifsira mogħtija f'kull każ għar-riferiment fit-Trattat KE għall-proċeduri rregolati fl-Artikoli 251 u 252 tiegħu, li l-ebda wieħed minnhom ma huwa kkwalifikat bħala "leġiżlattiv"[5].

39. Madankollu, il-proċess ta' "adozzjoni" tal-kategoriji, tal-loġika u tal-idea "leġiżlattiva" diġà kien inbeda u kien preżenti minn qabel Lisbona. Fil-fatt, sa mit-Trattat ta' Amsterdam il-kategorija tal-"leġiżlattiv" diġà kienet ħadet postha fil-lingwaġġ tal-Unjoni. B'hekk it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 207(3) KE, diġà kien jobbliga lill-Kunsill jiddefinixxi l-"*każijiet li fihom għandu jitqies li jkun jaġixxi fil-kapaċità leġiżlattiva tiegħu*[6], u dan preċiżament sabiex jippermetti l-eżerċizzju tad-dritt ta' aċċess għal dokumenti ggarantit mill-Artikolu 255(1) KE. Fil-fehma tiegħi, huwa sinjifikattiv li t-Trattat ta' Amsterdam stabbilixxa d-dritt ta' aċċess għad-dokumenti tal-istituzzjonijiet, minn naħa, u l-kunsiderazzjoni speċjali tal-"kapaċità leġiżlattiva" tal-Kunsill, min-naħa l-oħra. Barra minn hekk, dan sar b'mod li l-eżerċizzju tal-"kapaċità leġiżlattiva" jidher ġustament bħala kuntest li jiġġustifika l-eżerċizzju tad-dritt ta' aċċess, u b'hekk jixhed ir-relazzjoni ta' prinċipju vinkolanti li jorbot il-proċeduri leġiżlattivi mal-prinċipji ta' pubbliċità u ta' trasparenza[7].

5 — F'dan is-sens, jista' jingħad li billi jirreferi għal kategoriji daqstant sinjifikattivi bħall-"proċedura leġiżlattiva" (Artikolu 289 TFUE), it-Trattat ta' Lisbona jinkludi t-tifsiriet kollha invokati minn dan it-tip ta' espressjonijiet. Meta l-Kunsill jelabora jew jipparteċipa fl-iżvilupp ta' regoli ta' applikazzjoni ġenerali, vinkolanti u direttament applikabbli (Artikolu 288 TFUE), huwa joħloq fid-dritt tal-Unjoni regola ekwivalenti għal-liġi nazzjonali. Peress li t-Trattati jipprovdu li dawn it-tip ta' regoli jiġu stabbiliti permezz ta' proċedura msejħa "leġiżlattiva" (Artikolu 289 TFUE), għandu jiġi konkluż li din il-proċedura għandha tkun ispirata mill-prinċipji li jikkaratterizzaw dan it-tip ta' proċess fl-ordinamenti ġuridiċi nazzjonali. B'mod ġenerali, dwar il-proċeduri tal-Kunsill u tal-organizzazzjoni interna tiegħu wara t-Trattat ta' Lisbona ara, K. Lenaerts, u P. van Nuffel, *European Union Law*, it-3 ed., 2011, 13-047 sa 13-060.

6 — Il-korsiv huwa tiegħi.

7 — Fir-rigward tal-oriġini tal-kostruzzjoni tad-dritt ta' aċċess fl-ambitu tal-Unjoni, ara E. Guichot, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, p. 77 sa 104.

40. Għaldaqstant, il-progress evidenti irrappreżentat mit-Trattat ta' Lisbona f'dan il-qasam ma jistax iwassal sabiex ma jiġix rikonoxxut li l-"lingwaġġ", jekk irid jingħad hekk, tal-"leġiżlazzjoni" ma kienx introdott minn dan it-Trattat. Id-dritt primarju preċedenti kien jinkludi b'faċilità relattiva dan il-lingwaġġ, u, għaldaqstant, anki l-implikazzjonijiet tat-tifsira tiegħu.

41. Min-naħa l-oħra, fil-kuntest tad-dritt sussidjarju għandu jiġi osservat li, preċiżament, l-istess Regolament Nru 1049/2001 jirreferi fil-premessa 6 għall-obbligu li "jingħata aktar aċċess għad-dokumenti f'każijiet fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kapaċitajiet leġislattivi tagħhom". Il-każ inkwistjoni huwa wieħed minn dawn il-każijiet, kif jirriżulta mill-Artikolu 7 tar-Regoli ta' Proċedura tal-Kunsill fis-seħħ fil-mument li ġraw il-fatti relevanti f'dan il-każ [8], li permezz tiegħu, "[i]l-Kunsill jaġixxi fil-kapaċità leġiżlattiva tiegħu skond it-tifsira tat-tieni subparagrafu ta' l-Artikolu 207(3) tat-Trattat tal-KE meta jadotta regoli li jorbtu legalment fi jew għall-Istati Membri, permezz ta' regolamenti, direttivi, deċiżjonijiet kwadru jew deċiżjonijiet, abbażi tad-dispożizzjonijiet rilevanti tat-Trattati […]".

42. Skont dak li jippreċedi ma huwiex diffiċli li jiġi konkluż li, minkejja d-differenzi li jista' jkun hemm bejn il-liġi nazzjonali u l-"liġi" tal-Unjoni, jew bejn il-leġiżlatur tal-Istati u l-"leġiżlatur" tal-Unjoni, il-"proċedura leġiżlattiva" imposta fuq il-Kunsill mill-Artikolu 289 TFUE sabiex jelabora r-regolamenti tiegħu (u dak osservat mill-Kunsill fl-eżerċizzju tal-"kapaċità leġiżlattiva tiegħu" skont l-Artikolu 207 KE) huwa bħala kunċett viċin ħafna għall-"proċedura leġiżlattiva" nazzjonali, mill-perspettiva tar-*ratio* tagħha u, għaldaqstant, mill-perspettiva tal-prinċipji li għandhom jispirawh. Fl-aħħar nett, it-tnejn għandhom inkomuni n-neċessità li jissodisfaw rekwiżiti vinkolanti tal-leġittimazzjoni demokratika [9].

43. Għaldaqstant, il-proċess regolatorju li huwa fl-oriġni ta' dan l-appell għandu jiġi kkunsidrat bħala "leġiżlattiv" fis-sens proprju u preċiż tiegħu fid-dritt pubbliku ta' oriġni statali. F'dan is-sens dak li huwa importanti huwa li r-riżultat tal-imsemmi proċess ikun liġi li, minħabba l-kwalitajiet tagħha (applikazzjoni ġenerali, natura vinkolanti, kapaċità li tissostitwixxi l-liġijiet nazzjonali – li joriġinaw minn setgħat realment demokratiċi –) jeħtieġ grad partikolari ta' leġittimizzazzjoni demokratika u din tista' tirriżulta biss minn proċedura bbażata fuq il-prinċipji li tradizzjonalment irregolaw il-proċedura tal-leġiżlaturi nazzjonali ta' natura rappreżentattiva.

b) In-nota tas-Segretarjat Ġenerali tal-Kunsill lill-grupp ta' ħidma. Kontenut u portata: Dokument intern?

44. Ladarba ġiet ippreċiżata l-portata tal-espressjoni "proċedura leġiżlattiva" huwa meħtieġ li issa tiġi eżaminata n-natura li, f'dan il-proċess, tikkorrispondi mad-dokument li l-Kunsill ma ħalliex lil AIE taċċedi għalih integralment.

45. Kif ġie kkonstatat fil-punt 6 tas-sentenza appellata, din hija "nota [...] miktuba mis-Segretarjat Ġenerali [tal-Kunsill] lill-grupp ta' ħidma dwar l-informazzjoni stabbilit mill-Kunsill, dwar il-proposta ta' regolament tal-Parlament u tal-Kunsill dwar l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni". Dan id-dokument, tkompli tgħid il-Qorti Ġenerali, "jgħaqqad flimkien il-proposti għall-emendi jew verżjonijiet ġodda kkomunikati minn diversi Stati Membri waqt il-laqgħa tal-grupp ta' ħidma tal-25 ta' Novembru 2008".

8 — Approvat permezz tad-Deċiżjoni tal-Kunsill 2006/683/KE, tal-15 ta' Settembru 2006 (ĠU L 285, p 47).

9 — F'dan is-sens, L-Isvezja vs Turco u Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 46.

46. Kif spjega l-Kunsill stess fin-nota ta' osservazzjonijiet tiegħu[10], in-nota inkwistjoni taqa' fil-kuntest tal-proċess osservat mill-Kunsill għall-ipproċessar ta' "fajl leġiżlattiv"[11], skont id-dispożizzjonijiet tar-Regoli tal-Proċedura tiegħu fis-seħħ dak iż-żmien.

47. Skont l-Artikolu 19(2) tar-Regoli ta' Proċedura, il-punti kollha fuq l-aġenda tal-Kunsill "għandhom jiġu eżaminati minn qabel mill-Coreper ħlief jekk dan ta' l-aħħar ma jiddeċidix mod ieħor. Il-Coreper għandu jagħmel ħiltu sabiex jilħaq ftehim fil-livell tiegħu li għandu jiġi preżentat lill-Kunsill għal adozzjoni. Huwa għandu jiżgura preżentazzjoni adegwata tad-dossjers lill-Kunsill u, fejn ikun il-każ, għandu jippreżenta linji gwida, possibbiltajiet jew soluzzjonijiet suġġeriti". Bl-istess mod, u skont il-paragrafu (3) tal-istess artikolu, "[j]istgħu jiġu stabbiliti kumitati jew gruppi ta' ħidma mill-Coreper, jew bl-approvazzjoni tiegħu, bil-għan li titwettaq ċerta ħidma ta' tħejjija jew studji definiti minn qabel."

48. In-nota inkwistjoni kienet inkitbet minn wieħed mill-"gruppi ta' ħidma" imsemmija fl-Artikolu 19(3) tar-Regoli ta' Proċedura[12], l-imsejjaħ "grupp ta' ħidma dwar l-informazzjoni", maħluq mill-Kunsill, u tinkludi l-"proposti ta' emendi jew ta' redazzjoni mill-ġdid ikkomunikati mill-varji Stati Membri" matul il-laqgħa tal-grupp tiegħu li kellha l-għan li teżamina l-proposta għall-emendar tar-Regolament Nru 1049/2001 ippreżentata mill-Kummissjoni[13]. Għaldaqstant, dan huwa dokument "ta' ħidma" fejn kienu inklużi l-proposti magħmula minn varji Stati Membri lill-grupp ta' ħidma ffurmat sabiex jipprepara l-aħħar deċiżjoni tal-Kunsill fir-rigward tal-proposta għall-emendar tar-Regolament Nru 1049/2001 magħmula mill-Kummissjoni.

49. Huwa ċar li n-"nota" hija l-ekwivalenti għal dawk li huma "emendi" fi proċedura leġiżlattiva nazzjonali. Ċertament, peress li dan huwa dokument maħluq fi ħdan dak li fit-terminoloġija tal-Kunsill jissejjaħ "grupp ta' ħidma" ikkostitwit sabiex jipprepara deċiżjoni tal-Kunsill, dan jista' jissejjaħ ukoll "dokument redatt minn istituzzjoni għall-użu intern tagħha jew riċevut minnha, relatat ma' suġġett li l-istituzzjoni tkun għadha ma ħaditx deċiżjoni dwaru", kif tipprovdi l-eċċezzjoni prevista fl-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Inkluż "dokument li fih opinjonijiet għall-użu intern bħala parti minn deliberazzjoni u konsultazzjonijiet preliminarji fl-istituzzjoni" kif previst fit-tieni subparagrafu tal-imsemmi Artikolu 4(3).

50. Issa, dan l-"użu intern" isir fil-kuntest ta' proċedura leġiżlattiv[14]. Tkun kemm tkun fażi inizjali, xorta hija "leġiżlattiva" daqs il-partijiet kollha li jagħmlu, fit-totalità tiegħu, il-proċess ta' elaborazzjoni ta' liġi bħal dak li, f'dan il-każ, tista' temenda r-Regolament Nru 1049/2001.

51. Għandu jittieħed inkunsiderazzjoni li l-lingwaġġ tar-Regolament Nru 1049/2001 meta, fid-deskrizzjoni tal-portata tal-eċċezzjoni tal-Artikolu 4(3) jirreferi għal "opinjonijiet għall-użu intern", ma tantx huwa xieraq wisq fil-kuntest ta' riferiment għal proċedura "leġiżlattiva". Jista' jingħad ukoll li, fil-kuntest ta' proċedura leġiżlattiva, ma jeżistux "opinjonijiet interni"; sa ċertu punt il-pubbliċità hija inerenti għall-*modus operandi* tal-leġiżlatur. Huwa differenti però l-każ tal-proċessi li jseħħu qabel dak proprjament leġiżlattiv, bħal ma kien il-każ, kif diġà ntqal, fil-kawża L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill, imsemmija iktar 'il fuq.

10 — Punti 10 sa 20.

11 — *Ibid.*, punt 11.

12 — Liema artikolu jawtorizza l-kostituzzjoni ta' "kumitati jew gruppi ta' ħidma mill-Coreper, jew bl-approvazzjoni tiegħu, bil-għan li titwettaq ċerta ħidma ta' tħejjija jew studji definiti minn qabel", liema laqgħa, skont il-paragrafu (5) tal-istess Artikolu 19, "għandhom ikunu presjeduti minn delegat ta' l-Istat Membru li jkun imissu jippresjedi l-laqgħat imsemmija tal-Kunsill" li jkunu qegħdin jiġu ppreparati f'dak il-każ.

13 — (COM(2011)137).

14 — Peress li fil-fatt hija s-sitwazzjoni prevista fl-Artikolu 7 tar-Regoli tal-Proċedura, imsemmi fil-punt 41: "Il-Kunsill jaġixxi fil-kapaċità leġiżlattiva [...] meta jadotta regoli li jorbtu legalment fi jew għall-Istati Membri, permezz ta' regolamenti, direttivi, [...]".

52. Dan ma jfissirx li l-eċċezzjoni tal-Artikolu 4 hija *a priori* inapplikabbli għall-istituzzjonijiet meta jaġixxu fl-eżerċizzju proprju tal-kapaċità leġiżlattiva tagħhom, iżda jfisser li d-dibattitu bejn id-"dannu gravi" (l-eċċezzjoni) u l-"interess pubbliku superjuri" (eċċezzjoni tal-eċċezzjoni) huwa sa ċertu punt "żbilanċjat" favur dan tal-aħħar.

53. Lanqas ma huwa l-każ, bħal fil-kawża L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill, imsemmija iktar 'il fuq, ta' dokument ta' servizz legali jew ta' korp ta' natura teknika jew amministrattiva, iżda huwa informazzjoni rigward il-pożizzjoni tal-Istati Membri dwar proposta ta' reviżjoni leġiżlattiva. Bil-kontra, dan huwa dokument li l-informazzjoni tiegħu hija ta' natura politika u li l-awturi materjali tiegħu jikkorrispondu mal-istess Stati Membri li sussegwentement għandhom jadottaw deċiżjoni fi ħdan il-Kunsill. Għaldaqstant, ma hemmx, f'termini politiċi jew materjali, differenzi bejn dawk li jipproponu fi ħdan il-korp ta' ħidma u dawk li jiddeċiedu bħala Kunsill.

54. Fil-fatt, jidher ċar li ninsabu fis-sitwazzjoni kkunsidrata fil-premessa 6 tar-Regolament Nru 1049/2001, li permezz tiegħu "[g]ħandu jingħata aktar aċċess għad-dokumenti f'każijiet fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kapaċitajiet leġislattivi tagħhom", kif fakkret il-Qorti tal-Ġustizzja fil-kawża L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill[15].

55. "Iktar aċċess" ma jfissirx, ċertament, "aċċess assolut", peress li meta jsir riferiment għal "l-ikbar aċċess possibbli" diġà qiegħed jiġi indikat li ma huwiex meħtieġ neċessarjament u f'kull każ aċċess inkundizzjonat. Ifisser li l-eċċezzjonijiet previsti fir-Regolament Nru 1049/2001 għandhom jiġu interpretati b'attenzjoni partikolari għar-rekwiżiti li timponi n-natura stess tal-attività mibdija, f'dan il-każ, mill-Kunsill.

56. Bla dubju, ir-restrizzjoni, ma tistax tasal sa l-estrem stabbilit mil-"linji gwida" osservati mill-Kunsill fl-applikazzjoni tar-Regolament Nru 1049/2001 u għal dawk li rrefera għalihom fil-punti 16 sa 25 tal-appell tiegħu. Skont dawn il-linji gwida jirriżulta li l-Kunsill għandu jiċħad, bħala regola ġenerali, il-pubblikazzjonijiet tal-ismijiet tad-delegazzjonijiet ikkonċernati fi kwalunkwe dokument li dwaru l-istituzzjoni ma tkun għadha ħadet l-ebda deċiżjoni. Għal raġunijiet li ser nesponi iktar 'il quddiem, l-fatt li napplika din ir-regola b'mod indiskriminat, mingħajr ma nieħu inkunsiderazzjoni n-natura tal-proċedura li huwa parti minnu d-dokument, ma jkunx kontra s-sens u l-għan tar-Regolament Nru 1049/2001.

c) L-ibbilanċjar mill-Qorti Ġenerali tal-interessi inkwistjoni

57. Kuntrarjament għal dak li jsostni l-Kunsill fl-argument prinċipali tiegħu, fl-opinjoni tiegħi s-sentenza appellata bbilanċajt b'mod xieraq id-drittijiet u l-interessi kunfliġġenti, jiġifieri l-effettività tal-proċess deċiżjonali minn naħa, u d-dritt ta' aċċess min-naħa l-oħra, meta kkonkludiet li ma setgħetx tiġi applikata l-eċċezzjoni stabbilita fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001.

58. Jaqbel li nillimitaw ruħna għall-kwistjoni tal-kawża fit-termini ġusti tagħha u, għaldaqstant, inżommu f'moħħna li l-Kunsill aċċetta l-aċċess għad-dokumentazzjoni *kollha* mitluba minn AIS "ħlief" għall-identità tal-Istati Membri. F'dan is-sens għandu jiġi rikonoxxut li l-Kunsill għamel sforz sabiex l-aġir tiegħu jkun iktar trasparenti, b'mod partikolari meta jaġixxi fl-eżerċizzju tal-kapaċità leġiżlattiva tiegħu. Mingħajr dubju l-kwistjoni hija jekk dak li sar kienx biżżejjed.

59. Fit-termini iktar sustantivi tagħha, il-kwistjoni hija, għaldaqstant, is-segwenti: l-identifikazzjoni tal-Istati Membri li ppreżentaw "emendi" fi "proċedura leġiżlattiva" hija informazzjoni li tista' tiġi miċħuda skont l-eċċezzjoni prevista fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001?

60. Fil-fehma tiegħi, ir-risposta għal din id-domanda għandha tkun negattiva.

15 — Iċċitata fil-punt 46. Il-Qorti Ġenerali esprimiet ruħha fl-istess sens fil-punt 69 tas-sentenza appellata.

61. Fil-fehma tiegħi għandna nsegwu l-kriterju tal-Qorti Ġenerali u għandu jiġi sostnut li l-identità tal-Istati Membri li ddefendew id-diversi proposti kkunsidrati matul il-ħidma għall-emendar tar-Regolament Nru 1049/2001 tikkostitwixxi element ta' evidenza minima u essenzjali sabiex ikun possibbli r-rekwiżit ta' responsabbiltà politika min-naħa tad-destinatarji tar-regola futura. Ġustament għalhekk, l-aċċess għal din l-informazzjoni jservi b'mod immedjat għas-sodisfazzjon tal-għan aħħari li jservi l-proċess leġiżlattiv, jiġifieri, il-leġittimità demokratika tar-regoli li jirriżultaw minn dan il-proċess.

62. Nammetti li kellu raġun il-Kunsill jenfasizza li l-għarfien ta' din l-informazzjoni jista' jikkawża diffikultà għall-istrateġija ta' negozjar tal-membri tal-Kunsill u, f'dan is-sens, jippreġudika l-effettività tal-proċess ta' teħid ta' deċiżjoni. Madankollu, il-kwistjoni hija li dan l-argument jitlef il-forza tiegħu meta ma jkunx jirreferi għall-aġir tal-Kunsill f'ambitu differenti minn dak leġiżlattiv. Meta, bħal ma huwa l-każ, il-Kunsill jaġixxi fl-eżerċizzju tal-"kapaċità leġiżlattiva" tiegħu, dan l-argument, li fih innifsu ma huwiex illeġittimu, ma jistax ikun assolutament determinanti fil-kuntest tal-eċċezzjoni prevista fl-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001.

63. "Leġiżlazzjoni" hija mid-definizzjoni tagħha, aġir normattiv li f'soċjetà demokratika jista' jsir biss permezz ta' proċess ta' natura pubblika u, f'dan is-sens, "trasparenti". Inkella ma jkunx possibbli li l-"liġi" tingħata l-kwalità ta' espressjoni tal-volontà ta' dawk li jridu jobduha, jiġifieri, il-bażi stess tal-leġittimità tagħha bħala mandat inkontestabbli. F'demokrazija rappreżentattiva, u dan il-kunċett għandu japplika għall-Unjoni, il-proċess leġiżlattiv għandu jkun aċċessibbli għaċ-ċittadini, inkella ma jkunux jistgħu jeżiġu mir-rappreżentanti tagħhom ir-responsabbiltà politika li ngħataw mill-mandat elettorali.

64. Fil-kuntest ta' din il-proċedura pubblika, it-trasparenza għandha funzjoni kwalifikata, differenti, f'ċertu sens, minn dik fil-proċeduri amministrattivi. Jekk f'dawn it-trasparenza sservi, b'mod partikolari, sabiex tiggarantixxi l-issuġġettar tal-amministrazzjoni għall-istat tad-dritt, fil-proċess leġiżlattiv hija sservi għal-leġittimizzazzjoni tal-liġi stess u, għaldaqstant, magħha, tal-ordinament ġuridiku kollu kemm hu.

65. Jista' jingħad ukoll li dak li l-Kunsill jikkwalifika bħala dannu gravi għall-proċess deċiżjonali tiegħu huwa l-aħjar garanzija għall-iżvolġiment korrett tal-proċedura leġiżlattiva li l-Kunsill qiegħed jipparteċipa fiha f'dan il-każ. Fi kliem ieħor, hija l-limitazzjoni tat-trasparenza li, f'każ bħal dak inkwistjoni, tista' tippreġudika l-proċess li għandu jiġi segwit għar-reviżjoni ta' regolament bħar-Regolament Nru 1049/2001.

66. Bi qbil mar-raġunament tal-Qorti Ġenerali, ir-risposta għall-Kunsill tista' tkun li l-inkonvenjenzi li tista' tikkawża t-trasparenza, f'termini ta' effettività, għan-negozjar u l-adozzjoni ta' deċiżjonijiet, jistgħu jiġġustifikaw is-sagrifiċju tiegħu meta l-Kunsill jaġixxi bħala istituzzjoni intergovernattiva u fl-eżerċizzju ta' funzjonijiet tal-istess natura, iżda qatt meta jaġixxi fi proċedura leġiżlattiva. Fi kliem ieħor, it-trasparenza tista' tidher oġġettivament bħala inkonvenjent fil-kuntest ta' "negozjati" bejn Stati, iżda mhux fil-każ matul "deliberazzjoni" bejn dawk li jridu jiftiehmu dwar il-kontenut ta' norma "leġiżlattiva". Jekk fl-ewwel każ l-interess prevalenti jista' jkun, għal kull Stat, l-interess proprju, fit-tieni wieħed l-interess ikkonċernat għandu jkun dak tal-Unjoni, jiġifieri, interess komuni, ibbażat fuq it-twettiq tal-prinċipji fundamentali tagħha, fosthom dak tad-demokrazija [16].

67. Għalkemm anki fl-eżerċizzju tal-funzjonijiet leġiżlattivi t-trasparenza tista' tkun inkonvenjenza, għandu jingħad li qatt ma ngħad li d-demokrazija għamlet iktar "faċli" l-leġiżlazzjoni jekk b'faċli wieħed jifhem "moħbija mill-iskrutinju tal-pubbliku" sa fejn il-kontroll mill-opinjoni pubblika jippresupponi kundizzjonament serju għall-protagonisti tal-leġiżlazzjoni.

16 — D. Curtin, "Judging EU secrecy", *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, p. 459-490 [461], jirreferi għall-piż li għad għandha fl-Unjoni l-memorja taż-żmienijiet meta il-mod ta' tmexxija tagħha kien permezz tad-"diplomazija" mhux id-"demokrazija".

68. Kif iddikjarat il-Qorti tal-Ġustizzja, "il-possibbiltà, għaċ-ċittadini, li jsiru jafu l-bażi tal-azzjonijiet leġiżlattivi hija kundizzjoni tal-eżerċizzju effettiv, minn dawn tal-aħħar, tad-drittijiet demokratiċi tagħhom" [17]. Din l-informazzjoni tippresupponi l-kontroll miċ-ċittadini tal-"l-informazzjoni kollha li tkun ikkostitwixxiet il-bażi ta' att leġiżlattiv [18]. Għaldaqstant, il-ħabi mill-pubbliku tal-identità tal-awturi tal-proposti diskussi fi ħdan waħda mill-fażijiet tal-proċess leġiżlattiv iċaħħad liċ-ċittadin minn element ta' evidenza neċessarju għall-eżerċizzju effettiv ta' dritt demokratiku fundamentali, bħall-possibbiltà effettiva li tkun meħtieġa responsabbiltà politika tal-protagonisti tal-proċess ta' formazzjoni tal-volontà pubblika li ser tiġi fformata f'liġi.

69. Għandu jerġa' jingħad li l-Istati Membri li jipparteċipaw fi proċedura leġiżlattiva tal-Unjoni bħala membri ta' waħda mill-istituzzjonijiet tagħha huma iktar qrib l-idea ta' leġiżlatur nazzjonali milli għal suġġett sovran protagonist tar-relazzjonijiet irregolati mid-dritt internazzjonali. Il-loġika tad-diskrezzjoni u anki ta' segretezza, ġustifikabbli fil-kuntest tar-relazzjoni bejn stati sovrani, ma ssibx postha fl-ambitu tal-Unjoni, li f'dan ir-rigward hija qabel kollox, u b'mod progressiv, komunità ispirata fuq il-prinċipji tar-regola tal-istat tad-dritt u tad-demokrazija.

70. F'dan il-kuntest, għalkemm huwa minnu li l-Kunsill ta lil AIE l-informazzjoni kollha mitluba ħlief għall-identità tal-awturi tal-proposti, ma jistax jiġi aċċettat li dan kien biżżejjed sabiex jiġi kompletament issodisfatt il-prinċipju ta' trasparenza. Fil-fatt, AIE setgħet tkun taf l-"opinjonijiet" tal-Istati Membri iżda mhux l-identità ta' min ipproponihom. Ċertament, opinjoni jista' jkollha valur fiha nfisha fil-kuntest ta' dibattitu intellettwali, iżda f'kuntest politiku hija importanti wkoll, u fuq kollox, għaliex hija l-opinjoni ta' *xi ħadd.*

71. Għaldaqstant, ma naqbilx mal-argument tal-Gvern Ċek, dak Franċiż u dak Spanjol fis-sens li t-trasparenza u, għalhekk, id-dibattitu politiku hija ggarantita permezz tal-aċċess għas-sempliċi kontenut materjali tad-dokument. B'dan l-aċċess huwa forsi ggarantit id-dibattitu *astratt* dwar il-proposti diskussi, iżda fi kwalunkwe każ mingħajr il-valur miżjud li toffri l-identità ta' dawk li jiddefendu jew jikkritikawhom. Id-dibattitu politiku demokratiku huwa, fuq kollox dibattitu responsabbli; u sabiex tiġi mitluba responsabbiltà huwa essenzjali li tkun magħrufa l-identità ta' dawk li jipparteċipaw fid-dibattitu u, b'mod partikolari, fuq liema termini qegħdin jagħmlu dan.

72. Kif ġustament tgħid il-Qorti Ġenerali fil-punt 69 tas-sentenza appellata, "f'sistema bbażata fuq il-prinċipju ta' leġittimità demokratika", l-awturi tal-proposti magħmula "fil-kuntest ta' proċedura fejn l-istituzzjonijiet jaġixxu fil-kwalità ta' leġiżlatur" għandhom "jirrispondu għall-atti tagħhom fil-konfront tal-pubbliku" u għaldaqstant, għandhom ikunu magħrufa. Id-danni msemmija mill-Kunsill f'dan ir-rigward juru, kif tosserva l-Qorti Ġenerali fil-punti 70 sa 72 tas-sentenza tagħha, dannu mhux fondat dwar l-inkapaċità taċ-ċittadini u l-istituzzjonijiet sabiex jifhmu fit-termini proprja tiegħu s-sens profond tad-dibattitu demokratiku u, konkretament, in-natura tat-tibdil ta' pożizzjonijiet u strateġiji bħala riżultat, preċiżament, tad-diskussjoni razzjonali bejn suġġetti responsabbli.

73. Fi ftit kliem, il-Qorti tal-Ġustizzja bbilanċjat b'mod adegwat id-drittijiet u l-interessi kunfliġġenti, u għaldaqstant l-ewwel aggravju għandu jiġi miċħud.

2. It-tieni aggravju

74. Permezz tat-tieni aggravju l-Kunsill jikkritika l-ksur tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li tippermetti li jiġu invokati "raġunijiet ta' natura ġenerali" sabiex jiġi miċħud l-aċċess għal kategoriji determinati ta' dokumenti [19].

17 — L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 46.

18 — *Loc. ult. cit.*

19 — F'dan is-sens, is-sentenzi L-Isvezja u Turco vs Il-Kunsill, iċċitata iktar 'il fuq, punt 50; tad-29 ta' Ġunju 2010 Il-Kummissjoni vs Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Ġabra p. I-5885, punt 54), u tal-21 ta' Lulju 2011, L-Isvezja vs MyTravel u Il-Kummissjoni (C-506/08 P, Ġabra p. I-6237, punt 74).

75. L-imsemmija duttrina tal-Qorti tal-Ġustizzja tammetti, ċertament, li, fir-rigward ta' kategoriji determinati ta' dokumenti, jista' jiġi preżunt li, fil-prinċipju, l-iżvelar ta' dawn id-dokumenti jista' jippreġudika l-għan tal-proċedura li jaqgħu taħtha. L-imsemmija preżunzjoni hija bbażata, fi kwalunkwe każ, fuq il-premessa li l-proċedura inkwistjoni tistabbilixxi sistema speċifika għall-aċċess għall-imsemmija dokumenti. L-eżistenza ta' tali sistema tippermetti l-preżunzjoni li, fil-prinċipju, l-iżvelar ta' tali dokumenti jista' jaffettwa l-għan li jservi l-proċess li jaqgħu taħtu.

76. Din fl-ebda każ ma hija preżunzjoni inkonfutabbli peress li "[d]in il-preżunzjoni ġenerali ma teskludix id-dritt [tal]-persuni interessati" (jiġifieri dawk li ma għandhomx dritt ta' aċċess għad-dokumenti fil-proċedura ta' kontroll) "li juru li dokument speċifiku [...] ma huwiex kopert minn din il-preżunzjoni jew li jeżisti interess pubbliku ogħla li jiġġustifika l-iżvelar tad-dokument imsemmi" [20].

77. F'dan il-każ, mingħajr dubju, għalkemm il-Kunsill jgħid li invoka quddiem il-Qorti Ġenerali l-eżistenza ta' preżunzjoni ġenerali sabiex ma tiġix żvelata l-identità tal-Istati Membri mitluba minn AIE, ċertament huwa li dak li fil-verità sostna, kif jirriżulta mill-punt 49 tal-appell, id-dokument ikkonċernat kien jirreferi għal kwistjonijiet partikolarment sensittivi u li l-proċess deċiżjonali kien jinsab f'fażi bikrija ħafna, u għalhekk l-iżvelar tiegħu seta' jaffettwa serjament il-proċess deċiżjonali.

78. Fil-fehma tiegħi, dak li jippreċedi ma jfissirx l-eżistenza ta' sistema speċifika ta' aċċess, differenti minn dik stabbilita fir-Regolament Nru 1049/2001, iżda li tressqu raġunijiet sabiex jiġi miċħud, konkretament, l-aċċess għall-informazzjoni mitluba. Fil-fehma tiegħi, il-Qorti Ġenerali tat risposta raġonevoli u suffiċjenti għal dawn ir-raġunijiet fil-punti 68 sa 78 tas-sentenza appellata, filwaqt li semmiet ripetutament in-natura eċċessivament astratta tal-allegazzjonijiet tal-Kunsill. Fir-rigward ta' dan il-punt, naqbel mal-parir ta' AIE rigward l-inammissibbiltà ta' aggravju li fil-fatt permezz tiegħu wieħed ifittex li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrevedi l-evalwazzjoni tal-fatti magħmula mill-Qorti Ġenerali.

3. It-tielet aggravju

79. Filwaqt li jinvoka żball ta' liġi, il-Kunsill jaqsam it-tielet u l-aħħar aggravju tiegħu fi tliet partijiet.

80. Fl-ewwel lok, il-Kunsill isostni li l-Qorti Ġenerali talbet indebitament il-prova ta' dannu reali għall-interess protett mill-eċċezzjoni tal-Artikolu 4(3) tar-Regolament Nru 1049/2001. Fil-fehma tiegħi, iċ-ċaħda ma hijiex ġustifikata. Il-Qorti Ġenerali ma talbitx prova ta' dan it-tip iżda llimitat ruħha sabiex tirribatti l-argumenti li bihom il-Kunsill ried juri preċiżament, li l-iżvelar tal-identità tal-Istati Membri kien jippreġudika l-proċess deċiżjonali.

81. Fil-fatt, meta fil-punti 73 u 74 tas-sentenza appellata l-Qorti Ġenerali sostniet, skont kif allega l-Kunsill fil-punt 57 tal-appell tiegħu, li l-kontenut ta' dibattitu miżmum bejn ir-rappreżentanti ta' Gvern u kummissjoni parlamentarja ma jippermettix li jiġi identifikat dannu għall-proċess deċiżjonali, dak li fil-verità qiegħed isir mill-Qorti Ġenerali huwa li tagħti risposta għall-allegazzjoni tal-Kunsill stess li l-iżvelar mhux awtorizzat tal-identità tal-Istati Membri min-naħa ta' Statewatch kien ikkawża dannu effettiv għall-proċess ta' teħid ta' deċiżjoni. Għaldaqstant, il-Qorti Ġenerali niżlet fuq il-livell tal-konkret sempliċement għaliex il-Kunsill wassalha biex tagħmel dan.

82. Fir-rigward tat-tieni parti tal-aggravju, il-Kunsill isostni li s-sentenza appellata ma ħaditx inkunsiderazzjoni l-importanza tal-istat tad-diskussjonijiet sabiex tevalwa r-riskju tad-dannu gravi li jista' jirriżulta mill-iżvelar tal-identitajiet tad-delegazzjonijiet għall-proċess deċiżjonali.

20 — Sentenza Il-Kummissjoni vs Technische Glaswerk Ilmenau, iċċitata iktar 'il fuq, punt 62.

83. Mingħajr preġudizzju għar-raġunijiet mogħtija mill-Qorti Ġenerali fil-punti 75 u 76 tas-sentenza appellata, inħoss li huwa biżżejjed li jsir riferiment għall-kunsiderazzjoni magħmula fil-punt 50 ta' dawn il-konklużjonijiet fis-sens li l-loġika tal-prinċipji li jirregolaw il-proċedura leġiżlattiva għandha testendi wkoll għall-fażijiet kollha li jiffurmaw dan il-proċess.

84. Fit-tielet u l-aħħar lok, il-Kunsill jikkritika l-fatt li ma tteħditx inkunsiderazzjoni n-natura sensittiva tad-dokument mitlub. F'dan ir-rigward, minbarra li nerġa' nirreferi għall-kunsiderazzjonijiet ta' natura ġenerali magħmula fil-punti 63 sa 71, nikkunsidra li huwa biżżejjed li jiġi osservat li, mill-ġdid, l-akkużi tal-Kunsill huma bbażati biss fuq in-nuqqas ta' qbil tiegħu mal-evalwazzjoni tal-fatti magħmula mill-Qorti Ġenerali.

85. Abbażi ta' dak li jippreċedi, nipproponi wkoll li l-Qorti tal-Ġustizzja ma tilqax il-bqija tal-aggravji.

VII – Spejjeż

86. Skont l-Artikolu 184(1) moqri flimkien mal-Artikoli 138 u 138(1) tar-Regoli tal-Proċedura, nissuġġerixxi lill-Qorti tal-Ġustizzja li l-Kunsill jiġi kkundannat għall-ispejjeż.

VIII – Konklużjoni

87. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiddeċiedi kif ġej:

1) Ir-rikors huwa miċħud.

2) Il-Kunsill huwa kkundannat għall-ispejjeż.